

Gaweł Pondel

Z PROBLEMATYKI REFORMY PARLAMENTU ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA

I

Podstawowa cecha brytyjskiego systemu parlamentarno-gabinetowego – bardzo ścisły związek pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą¹, sprawia, że system kontroli sprawowanej przez legislaturę nad egzekutywą, uchodzący w XVIII i XIX w. za wzór godny naśladowania w Europie kontynentalnej, w XX w. określany jest przez niektórych autorów mianem fikcji². W Wielkiej Brytanii od lat toczy się publiczna dyskusja na temat potrzeby odbudowy prestiżu parlamentu oraz zwiększenia jego skuteczności w zakresie kontroli sprawowanej nad władzą wykonawczą. Reforma parlamentu w postaci modernizacji Izby Gmin oraz demokratyzacji Izby Lordów stanowiła kluczowy element głoszonego w latach 90. przez „nowych laburzystów”³ programu „demokratycznej odnowy” (*democratic renewal*)⁴, który zapewnił zaskakującym przez 18 lat w ławach opozycyjnych deputowanym Partii Pracy zwycięstwo wyborcze w 1997 r. Powtórzenie przez laburzystów w 2005 r. sukcesu wyborczego sprzed czterech oraz ośmiu lat jest okazją, aby dokonać przeglądu przeprowadzonych w latach 1997-2005 reform w zakresie funkcjonowania parlamentu.

¹ W. Bagehot stan ten określa jako fuzję egzekutywy i legislatury, zob. W. Bagehot, *The English Constitution*, World's Classics, London 1955, s. 9.

² Zob. S. Gebethner, *Rząd i opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967.

³ Nazwa ta pochodzi od hasła konferencji Partii Pracy zorganizowanej 2 kwietnia 1995 r. w Londynie: *New Labour New Britain*, podczas której oficjalnie proklamowano zwrot Partii Pracy w kierunku neoliberalnym, zob. A. Zięba, *Państwo i własność we współczesnych doktrynach brytyjskich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, http://www.prawo.lex.pl/czasopisma/cph/pa_i_wla.html.

⁴ Sformułowany w latach 90. przez Partię Pracy program „pogłębienia demokracji parlamentarnej oraz władzy regionalnej i lokalnej”, będący odpowiedzią na centralistyczny oraz oparty na „kulturze patronażu” styl rządzenia konserwatystów, utrzymujących się u władzy nieprzerwanie od 1979 r., zob. A. Zięba, *Współczesne brytyjskie doktryny polityczne*, Białystok 2001, s. 136.

II

W czerwcu 1997 r., w celu zrealizowania zawartego w manifestie wyborczym Partii Pracy programu przywrócenia równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą, powołana została Wyspecjalizowana Komisja ds. Modernizacji Izby Gmin (*The Select Committee on Modernization of the House of Commons*). Wniosek o powołanie tej komisji (zwanej dalej Komisją ds. Modernizacji) został formalnie zgłoszony przez Wspólną Komisję Konsultacyjną ds. Reformy Konstytucyjnej (*Joint Consultative Committee on Constitutional Reform*) ustanowioną przez opozycyjne wtedy Partię Pracy Partię Liberalno-Demokratyczną⁵. W odróżnieniu od innych komisji wyspecjalizowanych, w których skład wchodzi 11 deputowanych zasiadających przeważnie w tylnych ławach (*backbenchers*)⁶, Komisja ds. Modernizacji składa się z 14 członków, którym przewodniczy lider Izby Gmin⁷. W swojej pracy Komisja ds. Modernizacji oparła się w dużym stopniu na dorobku Komisji Proceduralnej (*Procedure Committee*)⁸ oraz na raporcie *Making the Law*, będącym wynikiem pracy niezależnej komisji ustanowionej w 1992 r. przez *Hansard Society*⁹.

Przedmiotem pierwszego, wstępnego raportu Komisji ds. Modernizacji było postępowanie ustawodawcze w Izbie Gmin¹⁰. W raporcie tym zawarto katalog ogólnych zasad, który stał się punktem odniesienia w jej późniejszych pracach. Raport stwierdzał, że należy zapewnić rządowi instrumenty prawne, dzięki którym proponowane przez niego projekty ustaw mogłyby być uchwalane w Izbie Gmin w stosunkowo krótkim czasie. Członkowie Izby Gmin, a w szczególności deputowani opozycyjni, muszą mieć możliwość swobodnego przedyskutowania, jak i proponowania zmian w projektach ustaw będących przedmiotem obrad. Izba jako całość, jak również jej poszczególne komisje, musi być wyczerpująco informowana o znaczeniu oraz spodziewanych efektach proponowanego prawa. Ponadto monitorowanie, a także w razie potrzeby uchylenie uchwalonego i obowiązującego już prawa winno stać się jedną z głównych funkcji parlamentu¹¹. Mimo że wskazano na potrzebę publikowania na użytek deputowanych szkiców projektów ustaw przed tekstem samych projektów, a tym samym zapewnienia komisjom parlamentarnym możliwości wstępnej kontroli

⁵ L. Maer, *Modernisation of the House of Commons 1997-2005, Research paper 05/46, House of Commons Library*, 14 VI 2005, s. 18.

⁶ Członkowie brytyjskich frakcji parlamentarnych dzielą się na członków rządu lub ich potencjalnych następców (*frontbenchers*) oraz pozostałych członków frakcji, niewchodzących w skład rządu (*backbenchers*), zob. Z. Maciąg, „*Establishment*” i jego rola w parlamencie związkowym Niemieckiej Republiki Federalnej, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1974, nr 6, s. 46.

⁷ Formalnym liderem Izby Gmin jest premier, który jest również przywódcą większościowej frakcji parlamentarnej. W odróżnieniu od przewodniczącego klubu parlamentarnego rządzącej partii w innych parlamentach, lider Izby Gmin jest członkiem gabinetu i koordynuje prace ustawodawcze w rządzie i Izbie Gmin. Ze względu na techniczne trudności z łączeniem tych stanowisk od 1942 r. obowiązki w zakresie kierowania tokiem prac parlamentarnych i większością rządową przejmują członek gabinetu – Lord Przewodniczący Tajnej Rady.

⁸ Specjalna komisja Izby Gmin, w której skład może wejść nie więcej niż 17 posłów, analizująca stosowaną w Izbie Gmin praktykę oraz procedury prawne, a także rekomendująca w tym zakresie odpowiednie zmiany, por. *Standing Order No. 147*.

⁹ Założona w 1944 r. niezależna edukacyjna organizacja charytatywna, wspierająca oraz promująca idee demokracji parlamentarnej, której, zgodnie z wykształconą tradycją, przewodniczy Spiker Izby Gmin.

¹⁰ Raport Specjalnej Komisji ds. Modernizacji Izby Gmin: *The Legislative Process*, HC 190, opublikowany 29 lipca 1997 r., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmselect/cmmodern/190i/md0102.htm>

¹¹ L. Maer, *op. cit.*, s. 19.

tych projektów (*Parliamentary pre-legislative scrutiny*), a następnie przeprowadzania dyskusji parlamentarnej¹², tylko 11 z 17 projektów aktów prawnych przedstawionych do rozpoznania parlamentowi w latach 1997-2001 zostało wcześniej opublikowanych i przedstawionych do zbadania komisjom. Wobec braku wykształconych w tym zakresie procedur dany projekt aktu prawnego trafiał pod obrady istniejącej komisji wyspecjalizowanej lub powoływanej w tym celu Wspólnej Komisji Izby Gmin i Izby Lordów. Sytuacja ta uległa w pewnym stopniu poprawie w 2002 r., kiedy powołano jednostkę mającą za zadanie zapewnienie komisjom pomocy w zakresie analizowania projektów aktów prawnych (*Scrutiny Unit*). Jednak główne zarzuty, jakie zostały sformułowane przez Porozumiewawczą Komisję Izby Gmin (*the House of Commons Liaison Committee*)¹³ w raporcie obejmującym rok 2004 to właśnie zbyt późne powoływanie komisji, brak dostępu lub opóźniony dostęp do materiałów dotyczących danego projektu ustawodawczego¹⁴.

Ze względu na zasadę dyskontynuacji pomiędzy sesjami parlamentu zakończenie sesji parlamentarnej powoduje przerwanie prac nad nie ukończonymi projektami ustaw publicznych¹⁵. Biorąc pod uwagę efekt tego stanu rzeczy w postaci upadania projektów ustaw, jak również przeprowadzania tuż przed zakończeniem sesji gorączkowych głosowań nad wieloma projektami, podczas których Izba Gmin, w obawie przed zablokowaniem projektu z powodu niedotrzymania terminu, a tym samym faktycznym zaprzepaszczeniem kilkumiesięcznej pracy deputowanych, akceptuje większość poprawek wnoszonych przez Izbę Lordów¹⁶, członkowie Komisji ds. Modernizacji zaproponowali wprowadzenie do regulaminu Izby Gmin zasady kontynuacji pracy nad projektami ustaw publicznych w kolejnej sesji¹⁷. 4 czerwca 1998 r. Izba Gmin wyraziła zgodę na korzystanie z zasady kontynuacji na wniosek zgłaszany *ad hoc* przez deputowanych (na skutek takiego wniosku przeniesiono na kolejną sesję prace nad projektem ustawy o usługach finansowych i rynkach – *the Financial Services and Markets Bill 1998-99*)¹⁸. 29 października 2002 r., w odpowiedzi na postulat zawarty w raporcie Komisji ds. Modernizacji¹⁹, wprowadzona została

¹² W formie szkiców, które były rozpatrywane przez Zgromadzenie Północnej Irlandii, a czasem również przez Komisję Północnej Irlandii w Izbie Gmin, publikowano większość ustawodawstwa delegowanego Północnej Irlandii, zob. P. Silk, R. Walters, *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 264.

¹³ Komisja ta składa się z posłów przewodniczących poszczególnym komisjom. Zgodnie z postanowieniami regulaminu (Standing Order No. 145) jest ona odpowiedzialna za „rozpatrywanie ogólnych spraw związanych z pracą komisji specjalnych”, zob. *ibidem*, s. 260.

¹⁴ L. Maer, *op. cit.*, s. 19.

¹⁵ Dyskontynuacja nie dotyczy projektów aktów indywidualnych (*Private Bills*), nad którymi parlament pracuje zwykle w ciągu kilku sesji. Projekt ustawy publicznej (*Public Bill*) dotyczy spraw o znaczeniu ogólnym i kierowany jest do nieograniczonego kręgu adresatów. Rozpatrywany jest z inicjatywy rządu lub członka Parlamentu (*private member's Bill*). Projekt aktu indywidualnego (*Private Bill*) dotyczy regulacji o ściśle określonym kręgu oddziaływania. Ma na celu korzystne uregulowanie sytuacji podmiotu, przez który został zaproponowany, zob. K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 288-289.

¹⁶ P. Biskup, *Skład, organizacja i funkcje Brytyjskiej Izby Lordów*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 2, s. 90.

¹⁷ Raport Specjalnej Komisji ds. Modernizacji Izby Gmin: *The Legislative Process...*

¹⁸ L. Maer, *op. cit.*, s. 21.

¹⁹ Raport Specjalnej Komisji ds. Modernizacji Izby Gmin: *Programming of Legislation*, HC 382, opublikowany 2 kwietnia 2001 r., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmmodern/382/38202.htm>.

okresowa zmiana w regulaminie²⁰, a 26 października 2004 r. zasadę kontynuacji na stałe wprowadzono do regulaminu Izby Gmin²¹.

W pierwszym raporcie zaprezentowanym w sesji 1998-1999, zatytułowanym *Kalendarz Parlamentarny: Wstępne Propozycje (The Parliamentary Calendar: Initial Proposals)*²², zawarto postulat utworzenia, na wzór Głównej Komisji (*Main Committee*) w australijskiej Izbie Reprezentantów, osobnej, funkcjonującej równolegle z Izbą Gmin sali obrad, która stanowiłaby nie tylko dodatkowe forum dla *backbenchers*, ale również byłaby szansą na częstsze debaty nad raportami komisji specjalnych²³. Kwestii tej poświęcony został kolejny raport²⁴, w którym proponowano utworzenie w Westminster Hall²⁵ sali obrad, wstępnie na zasadzie eksperymentu. Pomimo wysuwanych krytycznych argumentów, zgodnie z którymi zrealizowanie przedmiotowej propozycji utrudni w znacznym stopniu uzyskanie quorum przez komisje specjalne, raport ten został zatwierdzony przez Izbę Gmin, która zmieniając regulamin²⁶, utworzyła w maju 1999 r. salę posiedzeń w Westminster Hall. Pierwsze posiedzenie odbyło się 30 listopada 1999 r. Izba Gmin przychyliła się do zawartej w raporcie Komisji ds. Modernizacji z września 2002 r.²⁷ propozycji uczynienia z Westminster Hall stałego miejsca posiedzeń (od 29 października 2002 r.)²⁸. Na wniosek zawarty w tym samym raporcie wprowadzono do nowej sali obrad instytucję zapytań poselskich (*cross-cutting questions*), tym samym Westminster Hall stał się miejscem, w którym posłowie sprawują kontrolę nad rządem.

W 1979 r., w odpowiedzi na raport Wyspecjalizowanej Komisji ds. Procedury rekomendujący zreorganizowanie systemu komisji wyspecjalizowanych i stworzenie systemu zapewniającego regularną parlamentarną kontrolę działalności rządu, powołany został do życia przez przejmujących wówczas władzę konserwatystów system resortowych komisji specjalnych zajmujących się „badaniem wydatków, administracji i polityki”²⁹ departamentów rządowych (*Select committees related to government departments*)³⁰. Komisje te powoływane są zwykle na czas trwania kadencji Izby Gmin (w 2005 r. powołano 18 resortowych komisji specjalnych). Komisja ds. Modernizacji przedstawiła program reform mających na celu wzmocnienie ich niezależności oraz usprawnienie funkcjonowania³¹. Wśród sformułowanych propozycji na pierwszy plan wysuwa się postulat zreformowania sposobu wyłaniania

²⁰ Sessional Order *Carry-over of Bills*, (29th October 2002).

²¹ Standing Order No. 80A.

²² Raport Komisji ds. Modernizacji: *The Parliamentary Calendar: Initial Proposals*, HC 60, opublikowany 7 grudnia 1998 r., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199899/cmselect/cmmodern/60/6002.htm>.

²³ L. Maer, *op. cit.*, s. 27.

²⁴ Raport Komisji ds. Modernizacji: *Sittings of the House in Westminster Hall*, HC 194, opublikowany 13 kwietnia 1999 r., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199899/cmselect/cmmodern/194/19402.htm>.

²⁵ Najstarszy budynek Parlamentu (Pałacu Westminsterskiego), zbudowany pod koniec XI w.

²⁶ Sessional Order *Sittings in Westminster Hall* (24th May 1999, 27th January 2000).

²⁷ Raport Komisji ds. Modernizacji: *Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme*, HC 1168, opublikowany 5 września 2002 r., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/200102/cmselect/cmmodern/1168/1168.pdf>.

²⁸ Standing Order No. 10.

²⁹ Standing Order No. 152(1).

³⁰ A. W. Bradley, K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Longman 2003, s. 210.

³¹ Raport Komisji ds. Modernizacji: *Select Committees*, HC 224-I, opublikowany 6 lutego 2002 r., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/200102/cmselect/cmmodern/224/22402.htm>.

członków komisji specjalnych. Wprowadzie z formalnego punktu widzenia członkowie wybierani są przez Komisję Selekcyjną³² (*Committee of Selection*), w praktyce decydujące okazują się mechanizmy partyjne, których owocem są listy kandydatów układane przez whipów³³. Biorąc pod uwagę fakt, że ich skład jest odzwierciedleniem układu sił w Izbie Gmin, większość członków pochodzi zwykle z partii rządzącej, co negatywnie wpływa na ich niezależność. Powiązanie mechanizmów partyjnych z selekcją kandydatów powoduje ponadto praktyczne problemy w postaci opóźnienia w procedurze powoływania komisji (szczególnie na początku kadencji parlamentu) oraz dokonywaniu zmian w ich składzie³⁴. Komisja ds. Modernizacji postulowała odebranie whipom wpływu na wybór członków komisji specjalnych i powierzenie zadania wysuwania kandydatur Komisji Nominacji (*Committee of Nomination*) kierowanej przez Przewodniczącego Komisji Budżetowej (*Chairman of Ways and Means*), której skład zostałby uregulowany w regulaminie Izby Gmin³⁵. Wśród proponowanych reform na uwagę zasługuje ponadto zapewnienie większego udziału w pracach komisji specjalnych *backbenchers* poprzez zwiększenie liczby członków komisji specjalnych do 15 osób (większość resortowych komisji specjalnych składa się z 11 członków), a także wprowadzenie listy celów (*common objectives*), które miałyby realizować komisje specjalne wraz z rocznymi raportami rozliczającymi ich pracę³⁶. Izba Gmin, zatwierdzając ten raport, zobowiązała Połączoną Komisję do sformułowania listy celów, jak również ustaliła ośmioletnią kadencję przewodniczących komisji (lub alternatywnie, równą dwu kadencjom parlamentu, w zależności od tego, który z tych okresów okaże się dłuższy), a ponadto zobowiązała *Review Body on Senior Salaries*³⁷ do rozważenia wprowadzenia wynagrodzenia dla przewodniczących komisji specjalnych³⁸. Postulowany przez Komisję ds. Modernizacji sposób powoływania składu komisji specjalnych został w głosowaniu odrzucony³⁹. Sukcesem skończyło się natomiast przeprowadzone głosowanie nad wynagrodzeniami dla przewodniczących tych komisji⁴⁰.

³² Komisja Selekcyjna składa się z doświadczonych posłów oraz whipów z dwóch największych partii, zob. A. S. Bidwell, *Blaski i cienie parlamentarystyki brytyjskiej*, Warszawa 2004, s. 152.

³³ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 297. Termin *whip* wywodzi się ze słownictwa łowieckiego i pierwotnie oznaczał naganacza sfory psów myśliwskich. Obecnie nazywani są tak działacze partyjni stojący na straży dyscypliny w szeregach partii. Do ich zadań należy m.in. przekazywanie kierownictwu partii opinii szeregowych posłów, informowanie deputowanych o porządku obrad oraz zapewnienie ich udziału w ważnych debatach i głosowaniach, zob. A. Zięba, *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 9, s. 72-74; E. Gdulewicz, W. Kręcis, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 1997, s. 31-32. Stanowisko *whipa* w Izbie Gmin ma swoje odpowiedniki w parlamentach innych krajów, np. parlamentarny *Geschäftsführer* w Bundestagu, zob. Z. Maciąg, *op. cit.*, s. 49-50.

³⁴ L. Maer, *op. cit.*, s. 28-29.

³⁵ *Ibidem*, s. 29.

³⁶ *Ibidem*, s. 30.

³⁷ Powołane w 1971 r., niezależne ciało doradzające premierowi, Lordowi Kanclerzowi oraz ministrowi obrony w zakresie wysokości wynagrodzeń posłów, sędziów oraz osób sprawujących wysokie urzędy państwowe, *Review Body on Senior Salaries*, Raport No. 59, Cm 6451, s. III, <http://www.ome.uk.com/downloads/Senior%20Salaries%2027th%20Report.pdf>.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Zob. R. Kelly, *Standing Committees: pay for chairmen*, Parliament and Constitutional Centre, House of Commons Library, s. 2.

Przedmiotem uwagi Komisji ds. Modernizacji był również proces kontroli projektów aktów Unii Europejskiej (*European Union documents*) przez Izbę Gmin. Właściwymi w tym zakresie organami Izby Gmin są Komisja Wyspecjalizowana ds. Ustawodawstwa Europejskiego (*European Scrutiny Committee*), a także stałe komisje europejskie (*European standing committees*). Komisja Wyspecjalizowana ds. Ustawodawstwa Europejskiego została powołana w 1974 r. Składa się z 16 posłów. Jej zadaniem jest m.in. analizowanie projektów aktów prawnych przedkładanych Izbie Gmin przez Radę lub wspólnie przez Radę i Parlament Europejski, a następnie przygotowywanie raportów na temat ich politycznej oraz prawnej wagi (*legal and political importance*)⁴¹. Akty, na które, zdaniem członków tej komisji, należy zwrócić szczególną uwagę, a co za tym idzie, wymagające dalszej analizy, są przekazywane jednej ze stałych komisji europejskich, chyba że Izba Gmin zdecyduje, że będą rozpatrywane podczas jej obrad plenarnych⁴². W skład stałych komisji europejskiej wchodzi 13 posłów powoływanych przez Komisję Selekcyjną stosownie do ich kwalifikacji oraz składu Izby Gmin⁴³. Na wniosek Komisji ds. Modernizacji zwiększono liczbę tych komisji z 2 do 3⁴⁴. W memorandum z kwietnia 2004 r. skierowanym do Komisji ds. Modernizacji lider Izby Gmin Peter Hain, zwracał uwagę na brak zainteresowania posłów raportami *European Scrutiny Committee*, a także posiedzeniami stałych komisji europejskich. W odpowiedzi na to wystąpienie, szukając sposobów na zwiększenie w Izbie Gmin zainteresowania problematyką europejską, Komisja ds. Modernizacji zaproponowała utworzenie Parlamentarnej Komisji Europejskiej (*Parliamentary European Committee*), która zbierałaby się nie częściej niż cztery razy w roku, a także by zwiększyć liczbę stałych komisji europejskich z 3 do 5 i jednocześnie zmniejszyć liczbę członków tych komisji z 13 do 9⁴⁵. Nie dokonano jednak jeszcze żadnych zmian w regulaminie Izby Gmin w tym zakresie.

Opublikowany w grudniu 1998 r. raport zatytułowany *The Parliamentary Calendar: Initial Proposals* poświęcony był problematyce posiedzeń Izby Gmin. Przed wprowadzeniem zmian w tym zakresie Izba Gmin obradowała od poniedziałku do czwartku w godzinach 14.30–22.00, a także w środy w godzinach przedpołudniowych, przy czym w praktyce obrady niejednokrotnie przeciągają się do późnej nocy. Godziny poranne zarezerwowane są na posiedzenia komisji. W piątki, dla umożliwienia deputowanym powrotu na wieczór do ich okręgów wyborczych, Izba obradowała w godzinach 9.00–15.00⁴⁶. Zasadą jest, że w soboty i niedziele Izba nie

⁴¹ Standing Order No. 143(1) w brzmieniu nadanym uchwałą Izby Gmin z 17 listopada 1998 r.

⁴² Standing Order No. 119(1).

⁴³ Standing Order No. 119(3). Po raz pierwszy projekt ustawy został odesłany do komisji stałej w 1882 roku, dla uniknięcia obstrukcji posłów irlandzkich. Wcześniej wszystkie projekty ustaw rozpatrywane były przez Komisję Całej Izby, w której skład wchodził wszyscy posłowie. Od zwykłych obrad Izby Gmin różni się tym, że jej pracami kieruje przewodniczący Komisji Budżetowej, a nie Spiker. Ponadto w debacie obowiązują niewielkie zmiany proceduralne. Pierwotnie komisje stałe powoływane były w formie tymczasowej. System 5 stałych komisji rozpatrywania projektów ustaw stworzono w 1907 r. Jednakże wbrew ich nazwie, komisje te nie posiadają stałego składu. Członkowie powoływani są oddzielnie dla każdego projektu ustawy, zob. S. Gebethner, *op. cit.*, s. 296-297.

⁴⁴ L. Maer, *op. cit.*, s. 24. Standing Order No. 119(1) w brzmieniu nadanym uchwałą Izby Gmin z 17 listopada 1998 r.

⁴⁵ L. Maer, *op. cit.*, s. 25.

⁴⁶ Zob. A. Zięba, *op. cit.*, s. 28.

obraduje, ale może się zebrać w nagłych przypadkach⁴⁷. Przychylając się do postulatów zawartych w raporcie, skrócono, począwszy od stycznia 1999 r., czas czwartkowych posiedzeń Izby Gmin do godz. 19.00. Celem tego zabiegu było umożliwienie deputowanym, w szczególności dotyczy to *backbenchers*, opuszczenia Londynu jeszcze w czwartek wieczorem i poświęcenia całego piątku na pracę w ich okręgach wyborczych. Zmodyfikowany czas czwartkowych posiedzeń, na skutek wniosków zawartych w kolejnych raportach Komisji ds. Modernizacji, obowiązywał do sesji 2001 r.⁴⁸ Zgodnie z kolejnymi zmianami w tej materii, przegłosowanymi w Izbie Gmin w październiku 2002 r., a obowiązującymi od 2003 r., wtorkowe i środowe posiedzenia odbywały się w godzinach 11.30–19.00, a czwartkowe w godzinach 11.30–18.00. Jednak już w sesjach parlamentu w latach 2002–2003 oraz 2003–2004 podejmowano, z inicjatywy Komisji Proceduralnej, kolejne próby zmodyfikowania tak ustalonego czasu pracy deputowanych. W maju 2005 r. wprowadzono ostatecznie zmiany, zgodnie z którymi w środy deputowani obradują w godzinach 11.30–19.30, w czwartki w godzinach 10.30–18.30, natomiast w piątki (nie wszystkie) 9.30–15.00. Jeśli chodzi o poniedziałki i wtorki, powrócono, wbrew postulatom formułowanym w raportach Komisji ds. Modernizacji, do tradycyjnego czasu posiedzeń, wydłużając go o pół godziny: 14.30–22.30⁴⁹.

III

„Izba Lordów musi odejść – nie zostać zreformowana, zastąpiona czy odrodzona, w drodze nominacji do dożywotniego raju, zwłaszcza po wygaśnięciu dobrodziejstw patronażu – po prostu musi zostać zamknięta, zniesiona, zlikwidowana”⁵⁰. Wyowiedź N. Kinnocka, lidera laburzystów w latach 1983–1992, stanowi przykład dominującego w szeregach laburzystów w okresie przed nastaniem ery *New Labour* poglądu na temat izby wyższej parlamentu. Radykalne postulaty likwidacji Izby Lordów zostały w następnych latach zastąpione wnioskami o jej zreformowanie. Zapowiedź przeprowadzenia reformy izby wyższej parlamentu brytyjskiego została zawarta w manifestie programowym *Labour Party* z 1997 r.: „Izba Lordów musi zostać zreformowana. Na początku – niezależnie od przyszłych zmian – przeprowadzona zostanie reforma znosząca na mocy ustawy prawo dziedzicznych parów do udziału w posiedzeniach i głosowaniach w Izbie Lordów. Będzie to pierwszy etap w procesie reformy mającej na celu stworzenie z Izby Lordów ciała bardziej demokratycznego i reprezentacyjnego”. Do momentu wprowadzenia w 1999 r. pierwszego etapu reformy dokonano pojedynczych, niemniej istotnych, modyfikacji uprawnień i składu Izby Lordów. W 1911 r. uchwalona została ustawa o parlamencie (*The Parliament Act*), która ograniczyła uprawnienia ustawodawcze Izby Lordów (akt ten

⁴⁷ Jedyne niedzielne posiedzenie w XX w. odbyło się 3 września 1939 r. w związku z wybuchem II wojny światowej, zob. P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 89.

⁴⁸ L. Maer, *op. cit.*, s. 32.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Zob. N. Kinnock, *House of Lords doesn't rule OK!*, „Tribune” 19 XI 1976, s. 5, cyt. za A. Zięba, *Prześlanki reformy ustrojowej państwa w doktrynie Labour Party*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 5, s. 83.

zapowiada również zniesienie Izby Lordów)⁵¹. Bezpośrednim powodem zgłoszenia projektu tej ustawy przez rząd było odrzucenie w 1909 r. przez Izbę Lordów projektu ustawy budżetowej⁵², a tym samym złamanie przysługującego Izbie Gmin od XVII w. przywileju w zakresie ustaw finansowych⁵³. Mianowanie przez Koronę na mocy prerogatywy królewskiej, za radą premiera, nowych dziedzicznych parów i zapewnianie w ten sposób rządowi większości w izbie wyższej⁵⁴ stanowiło nie zawsze skuteczny środek wpływania rządu na Izbę Lordów, gdyż monarcha nie zawsze działał w tym zakresie za radą premiera⁵⁵. Konwenans konstytucyjny, zgodnie z którym Izba Lordów udziela zgody na uchwalony przez Izbę Gmin projekt ustawy, jeśli zostanie on poparty przez społeczeństwo w najbliższych wyborach, nie mógł satysfakcjonować partii rządzącej, gdyż oznaczał w praktyce, że izbie wyższej przysługiwało w tej sytuacji prawo decydowania o terminie wyborów⁵⁶. Niezbędne było zatem ustawowe zapewnienie mechanizmów umożliwiających rządowi realizowanie jego programu w sytuacji, gdy zgody nie wyraża Izba Lordów. Ustawa o parlamencie z 1911 r. oraz zmieniająca ją ustawa o parlamencie z roku 1949 stanowią, że Izbie Lordów przysługuje miesięczny termin na rozpatrzenie projektów ustaw finansowych (*money bills*). Jeżeli w tym okresie nie odbędzie się w Izbie Lordów trzecie czytanie, projekty ustaw bez zatwierdzenia przez Izbę Lordów mogą zostać przesłane do sankcji królewskiej⁵⁷. Gdy postępowanie ustawodawcze rozpoczyna się w Izbie Gmin (inicjatywę ustawodawczą posiada również Izba Lordów, ale wówczas ustawy o parlamencie nie mają zastosowania), projekty innych ustaw publicznych (procedura przewidziana w ustawach o Parlamencie nie ma zastosowania do ustawodawstwa delegowanego), które zostały uchwalone przez Izbę Gmin na dwóch kolejnych sesjach (poza projektem ustawy przedłużającej kadencję Parlamentu), mogą zostać przedstawione do sankcji królewskiej, jeżeli między drugim czytaniem w Izbie Gmin na pierwszej sesji a trzecim czytaniem na drugiej sesji była przynajmniej roczna przerwa (tzw. veto zawieszające) oraz pod warunkiem, że Izba Lordów otrzymała projekt ustawy co najmniej na miesiąc przed końcem każdej z sesji.

Jednak rząd w wyjątkowych tylko przypadkach powołuje się na ustawy o Parlamencie⁵⁸. Izba wyższa rzadko korzysta z veta zawieszającego w stosunku do uchwalonych przez Izbę Gmin projektów ustaw⁵⁹. O tym, że Izba Lordów uznaje prawo

⁵¹ *Ibidem*. Projekt tej ustawy został pierwotnie odrzucony przez Izbę Lordów, co spowodowało kryzys konstytucyjny i dwukrotne wybory do Izby Gmin w 1910 r. Izba Lordów poparła projekt, gdy Jerzy V zapowiedział mianowanie nowych parów, zapewniających liberalną większość w Izbie Lordów. Więcej na temat okoliczności uchwalenia tej ustawy zob. I. Jennings, *Cabinet Government*, 1959, 3rd edn., s. 428-448.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Zgoda Wilhelma IV na skorzystanie z rady premiera lorda Greya spowodowała, że Izba Lordów przyjęła w 1832 r. ustawę reformującą system wyborczy.

⁵⁵ Gdy Izba Lordów odrzuciła w 1909 r. projekt ustawy budżetowej, Edward VII zgodę na utworzenie nowych parostw uzależnił od wyników nowych wyborów.

⁵⁶ A. W. Bradley, K. D. Ewing, *op. cit.*, s. 195.

⁵⁷ Biorąc pod uwagę fakt, że ostatnim monarchą, który odmówił zaakceptowania projektu przyjętego przez Izbę, była królowa Anna w 1707 r., przesłanie projektu ustawy do sankcji królewskiej jest praktycznie równoznaczne z jego zaakceptowaniem przez Koronę.

⁵⁸ W latach 1911-2003 zaledwie 6 ustaw zostało uchwalonych na podstawie procedury przewidzianej w ustawach o parlamencie, zob. J. Jowell, D. Oliver, *The Changing Constitution*, Oxford 2004, s. 39.

⁵⁹ P. Biskup, *op. cit.*, s. 90.

Izby Gmin do realizowania swojego programu, świadczy porozumienie, jakie laburzystowski rząd zawarł w 1945 r. z liderem opozycji w Izbie Lordów, markizem Salisbury. Polega ono na tym, że Izba Lordów nie powinna odrzucać podczas drugiego ani trzeciego czytania żadnych rządowych projektów ustaw, które przeszły drogę postępowania legislacyjnego w Izbie Gmin i które stanowią wypełnienie zobowiązań sformułowanych w programie wyborczym partii (konwenans Salisbury'ego)⁶⁰.

Na temat reformy Izby Lordów dyskutowano w 1918 r. podczas międzypartyjnej konferencji pod przewodnictwem Viscounta Bryce. Mimo że część jej uczestników skłonna była poprzeć wprowadzenie wyborów pośrednich (wyboru dokonywaliby członkowie Izby Gmin), nie osiągnięto porozumienia⁶¹. Komisja Bryce'a sformułowała za to katalog funkcji, które powinna wykonywać izba wyższa. Lordowie powinni dokonywać rewizji projektów ustaw, wychodzić z inicjatywą ustawodawczą w niekontrowersyjnych sprawach, stanowić forum debaty narodowej⁶². Kością niezgody podczas kolejnej konferencji, która odbyła się w 1948 r., okazała się kwestia długości okresu opóźniania przez Izbę Lordów projektów ustaw (veta zawieszającego)⁶³.

Do momentu wprowadzenia w 1999 r. reformy w zakresie członkostwa Izby Lordów skład izby wyższej zdominowany był przez parów dziedzicznych (w styczniu 1998 r. było ich 759 na 1272 członków Izby Lordów)⁶⁴. W latach 40. XX w. zaledwie 1/8 członków Izby Lordów regularnie uczęszczała na posiedzenia. W celu zwiększenia liczby aktywnych członków izby wyższej, a co za tym idzie, wzmocnienia jej pozycji, w 1958 r. uchwalono ustawę o parostwie dożywotnim (*The Life Peerage Act*), na mocy której Korona, za radą premiera, nadaje osobom szczególnie zasłużonym dla społeczeństwa brytyjskiego dożywotnie tytuły parów, które nie są przekazywane spadkobiercom, lecz wygasają z chwilą śmierci (ta królewska prerogatywa przysługuje w praktyce premierowi, jako reprezentantowi monarchy). Ustawa ta przyznała ponadto kobietom prawo zasiadania w Izbie Lordów. Mimo że Korona zachowała prawo nadawania tytułów parów dziedzicznych, niewiele takich tytułów przyznano od czasu jej uchwalenia⁶⁵. W 1963 r. uchwalono ustawę o parostwie (*The Peerage Act*), która przyznała parom dziedzicznym prawo do dożywotniego zrzeczenia się ich tytułów, we własnym imieniu, ale nie w imieniu dziedziców. Bezpośrednim skutkiem zrzeczenia się tytułu para jest nabycie czynnego i biernego prawa wyborczego. Ponadto upoważniła kobiety dziedziczące tytuły parowskie oraz wszystkich parów szkockich do zasiadania w Izbie Lordów.

Reformę Izby Lordów próbowano przeprowadzić następnie w 1968 r. Projekt ustawy przewidywał wprowadzenie dwóch rodzajów parów: posiadających prawo głosu i pozbawionych tego prawa⁶⁶. Proponowano stopniową eliminację parów dziedzicznych ze składu Izby Lordów poprzez wykluczenie możliwości zasiadania w niej

⁶⁰ P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 157.

⁶¹ A. W. Bradley, K. D. Ewing, *op. cit.*, s. 199.

⁶² E. Smith, *The House of Lords in British politics and society 1815-1911*, London-New York 1992, s. 167, cyt. za A. S. Bidwell, *op. cit.*, s. 165.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ P. Biskup, *op. cit.*, s. 94.

⁶⁵ A. W. Bradley, K. D. Ewing, *op. cit.*, s. 173.

⁶⁶ P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 257-258.

ich spadkobierców. Członkami Izby Lordów miały po pewnym czasie być wyłącznie osoby nominowane przez premiera oraz zasiadające w niej ze względu na pełnione funkcje⁶⁷. Opóźnianie projektów ustaw byłoby ograniczone do sześciu miesięcy, a prawo do odrzucania ustawodawstwa delegowanego (*delegated legislation*) zostałoby zniesione⁶⁸. Projekt ten, mimo że uzyskał większość w Izbie Gmin podczas drugiego czytania, został zaniechany ze względu na przewlekłe rozpatrywanie go przez Komisję Całej Izby, zgodnie z konwenansem dotyczącym projektów ustaw normujących materię konstytucyjną⁶⁹.

Ustawa o Izbie Lordów z 1999 r., stanowiąca realizację pierwszego etapu reformy Izby Lordów, wykluczyła członkostwo dziedziczne, z wyjątkiem 92 parów dziedzicznych, którzy zachowali prawo zasiadania w Izbie Lordów do momentu wprowadzenia drugiego etapu reformy⁷⁰. Druga izba parlamentu brytyjskiego składa się (stan na 1 lutego 2006 r.) z 726 parów (11 parów korzysta z prawa do nieobecności – *leave of absence*⁷¹): 580 parów dożywotnich mianowanych na podstawie *The Life Peerage Act*, 28 (czynnych i emerytowanych) dożywotnich lordów prawa (*Lords of Appeal in Ordinary*) nominowanych na podstawie ustawy o sądownictwie odwoławczym z 1876 r. (*The Appellate Jurisdiction Act 1876*)⁷², 92 parów dziedzicznych zasiadających w Izbie Lordów na podstawie ustawy o Izbie Lordów z 1999 r. oraz 26 arcybiskupów i biskupów⁷³. Nominacje parów dożywotnich dokonywane są dwa razy w roku, a także gdy dochodzi do zmiany rządu⁷⁴.

W opublikowanym w styczniu 2000 r. raporcie niezależnej Królewskiej Komisji (*Royal Commission*) pod przewodnictwem lorda Wakehama, powołanej przez rząd w styczniu 1999 r. w celu opracowania założeń drugiego etapu reformy Izby Lordów, stwierdzono, że przysługujące izbie wyższej funkcje korygująca oraz opiniodawcza powinny pozostać niezmienione. Królewska Komisja rekomendowała m.in. zmniejszenie składu Izby Lordów do ok. 550 osób, wprowadzenie piętnastoletniej kadencji oraz zlikwidowanie prawa do zasiadania w Izbie Lordów wyłącznie na podstawie posiadanego tytułu para⁷⁵. Większość (60%) członków byłaby mianowana przez partie polityczne, proporcjonalnie do liczby posiadanych mandatów, 20% stanowiliby przedstawiciele środowisk akademickich i naukowych. Pozostała część pochodziłaby z wyborów przeprowadzanych w oparciu o proporcjonalną ordynację

⁶⁷ *Ibidem*, s. 258. Członkami Izby Lordów nominowanymi ze względu na piastowany urząd nadal są lordowie prawa oraz arcybiskupi i biskupi kościoła anglikańskiego.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 257.

⁷⁰ P. Biskup, *op. cit.*, s. 90.

⁷¹ Lord, który otrzyma *leave of absence*, nie ma prawa, przez okres, na jaki prawo to zostało przyznane, uczestniczyć w obradach Izby Lordów. Jeśli chce wcześniej powrócić do udziału w pracach Izby, musi z miesięcznym wyprzedzeniem powiadomić o tym Lorda Kanclerza.

⁷² Komitet Apelacyjny (*Appellate Committee*) Izby Lordów, rozpatrujący w najwyższej instancji odwołania w Zjednoczonym Królestwie w sprawach cywilnych oraz dla Anglii, Walii i Irlandii Północnej w sprawach karnych, będzie funkcjonował do października 2008 r., gdy na mocy uchwalonej w 2005 r. ustawy o reformie konstytucyjnej (*Constitutional Reform Act 2005*) powstanie odrębny od parlamentu Sąd Najwyższy, zob. <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpJudicial.pdf>.

⁷³ http://www.parliament.uk/directories/house_of_lords_information_office/analysis_by_composition.

⁷⁴ P. Biskup, *op. cit.*, s. 90.

⁷⁵ V. Bogdanor, *The British Constitution In The Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 231.

wyborczą⁷⁶. Obowiązkowo co najmniej 30% składu izby mają stanowić kobiety⁷⁷. Królewska Komisja stanęła ponadto na stanowisku, że uprawnienia Izby Lordów w odniesieniu do ustawodawstwa delegowanego powinny być zrównane z jej uprawnieniami w odniesieniu do ustaw (Izba Lordów dysponuje obecnie prawem weta absolutnego w stosunku do ustawodawstwa delegowanego)⁷⁸. Ponadto wyłączona zostałaby możliwość nowelizowania ustaw o parlamencie z 1911 i 1949 r. na podstawie procedury przewidzianej w tych ustawach (tzn. z pominięciem zgody Izby Lordów)⁷⁹. Rekomendowano powołanie niezależnej Komisji Nominacji (*Appointments Commission*)⁸⁰. Komisja ta, powołana przez rząd w maju 2000 r., przejęła przysługujące dotąd premierowi⁸¹ prawo rekomendowania monarsze kandydatów na niezależnych członków Izby Lordów (wyboru kandydatów na członków Izby Lordów reprezentujących poszczególne partie polityczne dokonują liderzy frakcji parlamentarnych)⁸². Premier zachował prawo dokonywania pewnych nominacji (np. ustępujących Przewodniczącego Izby Gmin, arcybiskupa Canterbury, arcybiskupa Yorku), a także prawo do określania liczby nowych nominacji przypadających poszczególnym partiom politycznym, oraz liczby mianowanych parów niezrzeszonych (*cross-benchers*)⁸³.

W lutym 2003 r. w Izbie Gmin oraz w Izbie Lordów odbyły się debaty i głosowania nad różnymi wersjami dalszej reformy składu Izby Lordów⁸⁴. Żadna z propozycji rządowych, zakładających bezpośrednie wybory wszystkich członków, określoną ich liczbę, oraz cały skład pochodzący z nominacji, nie uzyskała wymaganej większości w parlamencie⁸⁵. We wrześniu 2008 r. ze składu Izby Lordów usunięci zostaną lordowie prawa. Wiąże się to z utworzeniem, na podstawie uchwalonej w 2005 r. ustawy o reformie konstytucyjnej (*The Constitutional Reform Act 2005*) niezależnego od parlamentu Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa (*Supreme Court of the United Kingdom*), którego pierwszymi sędziami zostaną wchodzący dziś w skład izby wyższej lordowie prawa.

⁷⁶ A. S. Bidwell, *op. cit.*, s. 168.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *The House of Lords – Completing the Reform – Supporting Documents*, rozdz. 4 pkt 9, 2001, <http://www.dca.gov.uk/constitution/holref/holsdocs.htm>.

⁷⁹ *Ibidem*, rozdz. 4 pkt 8. Jednym z zarzutów stawianych pod adresem ustawy o parlamencie z 1949 roku było to, że została uchwalona w oparciu o procedurę przewidzianą w ustawie o parlamencie z 1911 r.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Przysługujące formalnie głowie państwa prawo mianowania na stanowiska w rządzie, administracji państwowej i gospodarczej, sądownictwie, kościele anglikańskim, powoływania dożywotnich członków Izby Lordów oraz wpływ na przyznawanie tytułów i orderów, które pozostają faktycznie w dyspozycji premiera, określa się w literaturze anglosaskiej mianem patronażu (*patronage*), zob. S. Gebethner, *op. cit.*, s. 161-162; A. Zięba, *Prześlanki reformy ustrojowej państwa w doktrynie Labour Party*, „Państwo i Prawo” 2000 nr 5, s. 82.

⁸² J. Jowell, D. Oliver, *op. cit.*, s. 268.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 275.

⁸⁵ *Ibidem*.

IV

Podjmując próbę dokonania oceny dorobku Komisji ds. Modernizacji z punktu widzenia wpływu, jaki jej praca wywarła na funkcjonowanie oraz rzeczywistą ustrojową pozycję Izby Gmin, należy stwierdzić, że wprowadzone w okresie minionych 5 lat zmiany mają w większości charakter, jeśli nie kosmetyczny, to przynajmniej drugorzędny. Komisja ds. Modernizacji odnotowała pewne sukcesy. W wyniku jej działalności m.in. więcej projektów aktów prawnych jest poddawanych *pre-legislative scrutiny*, wprowadzono zasadę kontynuacji prac nad nie ukończonymi projektami ustaw publicznych, uruchomiono dodatkową salę obrad w Westminster Hall, komisje specjalne rozliczane są z wykonywania wyznaczanych im uprzednio zadań (*common objectives*). Nie zmienia to faktu, że działania Komisji ds. Modernizacji miały bardziej na celu wypracowanie procedur umożliwiających rządowi sprawne uchwalanie swoich projektów, niż wzmocnienie kontrolnej funkcji parlamentu. W kręgu jej zainteresowania były przede wszystkim zagadnienia proceduralne związane z procesem ustawodawczym. Nie udało się, mimo zapowiedzi, skutecznie przeciwdziałać utrzymującemu się w ostatnich latach trendowi, polegającemu na koncentrowaniu się *backbenchers* na pracy w okręgach wyborczych i coraz mniejszym zaangażowaniu w pracę w Westminsterze, wręcz przeciwnie – reformy wprowadzone na wniosek Komisji ds. Modernizacji (np. krótszy czas czwartkowych posiedzeń) utrzymują tę tendencję. Nie powiódł się również projekt zwiększenia liczby członków komisji specjalnych do 15 osób, co umożliwiłoby większej liczbie *backbenchers* czynny udział w pracy tych komisji.

O takim stanie rzeczy zadecydowało szereg czynników. U zarania działalności Komisji ds. Modernizacji nie przeprowadzono rzetelnej debaty, podczas której zostałyby ściśle sprecyzowane stawiane jej cele. Przeszkodą wydaje się ponadto fakt kierowania tą komisją przez członka rządu w osobie lidera Izby Gmin⁸⁶. Najważniejszym jednak źródłem niewielkiej skuteczności prac Komisji ds. Modernizacji jest brak woli politycznej przeprowadzenia radykalnych zmian, a także przeszkody natury ustrojowej. Panujący w brytyjskim systemie parlamentarno-gabinetowym system dwupartyjny⁸⁷ sprawia, że Izba Gmin jest politycznie zdominowana przez jedną z partii politycznych, co w praktyce oznacza jej podporządkowanie gabinetowi. Władza państwowa skupiona jest w ręku premiera, który jest formalnym liderem Izby Gmin oraz gabinetu. W konsekwencji oznacza to, że władza gabinetu ograniczona jest praktycznie jedynie perspektywą najbliższych wyborów do Izby Gmin. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że o terminie wyborów decyduje premier, również ten mechanizm kontrolny nie zawsze okazuje się skuteczny. Brytyjski system rządów określany bywa w związku z tym nawet mianem „wybieralnej dyktatury” (*elective dictatorship*)⁸⁸. Wzmocnienie funkcji kontrolnej parlamentu będzie niezwykle trudne tak długo, jak długo wybory do Izby Gmin przeprowadzane są na podstawie

⁸⁶ O braku woli współpracy kierowanego przez Tony Blaira rządu z Komisją ds. Modernizacji najlepiej świadczy wypowiedź premiera, który stwierdził, że procedury Izby Gmin nie są sprawą rządu czy też opozycji, tylko kwestią, którą powinien zająć się parlament, zob. L. Maer, *op. cit.*, s. 37.

⁸⁷ Według niektórych jest on zasadą konstytucyjną.

⁸⁸ Sformułowania tego po raz pierwszy użył lord Hailsham w książce zatytułowanej *The Dilemma of Democracy* na określenie systemu rządów panujących w latach 70., gdy u steru władzy zasiadali laburzyści, zob.

ordynacji wyborczej, tradycyjnie opartej w Anglii na zasadzie większości względnej i okręgach jednomandatowych. Podstawowy zarzut formułowany przeciwko tej ordynacji polega na tym, że prowadzi ona do powstawania tzw. okręgów pewnych, w których jedynie zwycięska partia zdobywa mandaty⁸⁹. W Wielkiej Brytanii toczy się zatem dyskusja nad wprowadzeniem proporcjonalnego systemu wyborczego⁹⁰. System taki nie tylko zapewniłby bardziej reprezentatywny skład Izby Gmin, ale również położyłby kres dominacji jednej partii politycznej oraz podporządkowaniu Izby Gmin gabinetowi. Wzmocniona w ten sposób Izba Gmin posiadałaby większe szanse na przeprowadzenie niezbędnych reform. Mimo że do zmiany systemu wyborczego zobowiązała się w swoim programie wyborczym Partia Pracy, jedynym dotąd tego rezultatem jest system proporcjonalny – mieszany w wyborach do utworzonych w 1998 r. parlamentów narodowych w Szkocji i Walii.

Powołana w 2000 r. niezależna Komisja Nominacji mianuje jedynie niezależnych członków Izby Lordów (w listopadzie 2005 r. w liczącej 721 członków Izbie Lordów zasiadało 192 parów niezależnych), co oznacza, że większość parów wciąż zasiada w izbie wyższej na podstawie partyjnej rekomendacji. Co więcej, laburzystowski program reformy Izby Lordów nie zakłada, o czym była już mowa, wprowadzenia w tym zakresie zdecydowanych zmian (60% członków nadal ma pochodzić z partyjnych nominacji). Nadanie Izbie Lordów charakteru niezależnego od partyjnych wpływów forum narodowej debaty, a także miejsca merytorycznej, niezależnej kontroli poselskich projektów prawnych nie będzie możliwe tak długo, jak długo rząd nie zdecyduje się zrezygnować z patronażu w stosunku do izby wyższej.

Z pewnością proces modernizacji i demokratyzacji parlamentu brytyjskiego nie został ukończony. Rząd Tony Blaira, w Białej Księdze (*White Paper*) z 2001 r. zatytułowanej *The House of Lords – Completing the Reform*, popierając zdecydowaną większość postulatów Królewskiej Komisji, zobowiązał się dokończyć zapoczątkowaną w 1999 r. reformę Izby Lordów. Zgodnie ze sformułowaną w manifestie Partii Pracy z kwietnia 2005 r. zapowiedzią, prace nad modernizacją Izby Gmin wznowiła w bieżącej sesji Parlamentu Komisja ds. Modernizacji. Wszystko wskazuje więc na to, że reforma parlamentu będzie kontynuowana. Otwarte pozostaje pytanie o jej kształt.

V. Bogdanor, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth, Aldershot 1996, s. xiv, 15, 21, 165.

⁸⁹ Partia Liberalno-Demokratyczna zdobyła w wyborach w 2005 r. 22,6% głosów i jedynie 62 miejsca w Izbie Gmin, a zwycięska Partia Pracy 36,2% głosów i 356 miejsc.

⁹⁰ Zob. O. Gay, *Voting System – The Alternatives*, Research Paper 97/26, House of Commons Library, 13 II 1997; idem, *Voting System – The Jenkins Report*, Research Paper 98/112, House of Commons Library, 10 XII 1998; O. Gay, B. Morgan, *Voting System – The Government's Proposals*, Research Paper 98/113, House of Commons Library, 14 XII 1998.